

Le democrazie incerte in America Latina. Le ragioni di un mancato consolidamento

di Eleonora Ceccherini

Abstract: The Latin America countries meet many hurdles in consolidating their democracy – Many features help us understand the reasons why the democratization process has not completed yet in that area: the system of political parties, economic condition, populism, weak separation of powers, low literacy rate and the role of Presidents prevent to consolidate democracy. In order to implement democracy, an important role can be played by the international organizations which can act efficiently to hinder authoritarian shift.

Keywords: Latin America; Democracy; Human Rights; Transitions; International legal system.

Un certo sultanismo della sua mente, rimasto peraltro in gran parte inespresso, attraverso quelle stesse forme si incarnava in una dittatura incontrastata. Perché, quale che sia la superiorità intellettuale di un uomo, essa non può mai imporre una supremazia pratica e valida sugli altri uomini senza l'aiuto di artifici e limitazioni estrinseci, sempre, in sé, più o meno bassi e meschini.

(H. Melville, *Moby Dick*, New York, 1851, trad. it. L. Fantoni, Roma, 2004, 199)

4057

1. Introduzione

Il tema del mancato consolidamento democratico in America Latina costituisce una sfida intellettuale e scientifica difficile da vincere. Più sommessamente in queste brevi pagine, si cercherà di delineare alcuni elementi che danno conto degli ostacoli che questa area del globo incontra nel sedimentare la forma di stato democratico.

Preliminarmente, però, si rende necessario precisare alcune coordinate metodologiche che riguardano, fra l'altro, la delimitazione geografica dell'area.

Il territorio che normalmente è riconducibile al lemma "Latinoamerica" è molto ampio e racchiude, come è logico, una pluralità di paesi. L'area – se includiamo anche il Messico – si estende dal 15° parallelo Nord, al 90° Sud; si tratta quindi di un'area di più di 11.000 km quadrati. Pertanto, per operare una comparazione, è necessario individuare alcuni profili comuni che ci aiutino nel confezionare un prodotto scientificamente attendibile.

Fra gli elementi che ci orientano a trovare un filo rosso c'è sicuramente quello storico; infatti, vi sono ricompresi paesi che sono stati colonie, prevalentemente spagnole ma anche portoghesi, olandesi, francesi e britanniche.

Tuttavia, le estensioni più rilevanti sono riconducibili agli imperi della penisola iberica, che hanno occupato la gran parte del continente ed è a questi che tendenzialmente ci riferiremo quando parliamo di America Latina¹. Peraltro, in questa area il periodo di decolonizzazione mostra una coincidenza temporale che si assesta ai primi decenni del XIX secolo, il quale è promosso direttamente o indirettamente dall'espansione delle truppe francesi in Europa². L'affermazione dell'Impero napoleonico costituisce infatti il detonatore delle guerre di indipendenza che inducono i territori d'oltreatlantico a rivendicare la piena sovranità. Dal 1808 infatti, si dà inizio a un periodo costituente in vari paesi, in cui si registra la prevalenza di "costituzioni" tributarie del modello liberal illuminista, anche se non mancano esperienze di ordinamenti aristocratici ed elitari³.

Un altro profilo agglutinante - e che si riconnette con il passato coloniale - è la presenza di popoli autoctoni in percentuali diverse a seconda degli Stati ma che sono passati da una condizione di schiavitù a una di rivendicazione per essere riconosciuti come attori istituzionali *pleno iure*.

Un altro elemento che accomuna questi paesi è *ab origine* la prevalenza della religione cattolica che assume una posizione dominante; i neo-stati si qualificavano come confessionali, attribuendo alla religione cattolica una posizione di supremazia che determinava anche l'intolleranza verso gli altri culti⁴.

¹ Peraltro, per le colonie olandesi, inglesi e francesi, la decolonizzazione è avvenuta o con tempi molto dilatati, ne è un esempio il Belize che raggiunge l'indipendenza nel 1984 ovvero con il mantenimento di legami istituzionali con la madrepatria come Saint Lucy (1979) e Guyana britannica (1966).

² A titolo esemplificativo, possiamo citare Messico, Venezuela e Argentina, che hanno iniziato la loro lotta per l'indipendenza nel 1810, dopo che Napoleone I aveva imposto alla Spagna il regno di Ferdinando VII, grazie all'abdicazione del padre, Carlo IV.

³ Senza pretesa di esaustività, possiamo citare fra le prime, la prima Costituzione venezuelana del 1811 (di stampo contrattualistico) e fra le seconde il *Pacto solemne de sociedad y unión entre las Provincias que forme nel estado de Quito* del febbraio 1812, che dà vita a una comunità gerarchizzata di città, composta da nobili e clero, cfr. M.-D. Demélas, *Les premières productions constitutionnelles de l'Amérique espagnole (c. 1810-1830)*, in F. Fernández Segado (ed.), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid, 2003, 720.

⁴ Per quanto riguarda l'intolleranza verso gli altri culti, cfr. la Costituzione del Cile del 1833 (art. 5) escludeva la professione pubblica di fedi diverse dalla cattolica, così come la Costituzione del Perù del 1823 (art. 8) e le costituzioni provinciali della Nuova Granada. Preme precisare che in generale, questo non ha comportato che vi fosse un riconoscimento dell'autonomia della religione cattolica; in Bolivia, ad esempio, nel 1826 sono stati chiusi tutti i monasteri con meno di dodici persone ed espropriate le terre appartenenti alla chiesa cattolica; con l'indipendenza del Brasile nel 1822, la confessionalità dello Stato non ha escluso la determinazione unilaterale della giurisdizione sulle persone e proprietà ecclesiastiche (nomina dei vescovi, stipendio dei religiosi). In altri paesi successivamente si sono affermate politiche anticlericali come quelle poste in essere in Messico da Porfirio Díaz, cfr. J. D. Cortés Guerrero, *Lectura comparada de una época de reformas liberales. México y Colombia a mediados del siglo XIX*, in R. Blancarte (cur.), *Las leyes de reforma y el estado laico: importancia histórica y validez contemporánea*, Ciudad de México, 2013, 185 ss. Per una panoramica sul tema, cfr. J. G. Navarro Floria, D. Milani (curr.), *Diritto e religione in America Latina*, Bologna, 2010; F. Santamaría Lambás, *Religión, ciudadanía e instrucción pública en Nueva Granada a comienzos del siglo XIX*, in *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, 13, 2013, 375 ss.; E. Bohoslavsky, *Laicidad y América latina política, religión y libertades desde 1810*, in P. Salazar Ugarte, P. Capdevielle (curr.), *Para entender y pensar la laicidad*, Ciudad de México, 2013, 100 ss.

Infine, da un punto di vista sociologico, sempre nell'ottica della *reductio ad unum*, c'è chi sottolinea come lo sviluppo dei paesi latinoamericani si sia fondato sulla ricchezza agraria e latifondista e non tanto su quella industriale.

Da una prospettiva giuridica, possiamo inoltre annoverare alcune altre indicazioni, già evidenziate dalla dottrina, che riguardano la prevalenza della forma di governo presidenziale, il ruolo debole dei partiti, la coincidenza di alcuni elementi di garanzia giurisdizionale, le funzioni degli organi di giustizia costituzionale, una persistente difficoltà nel distinguere la sfera politica da quella giuridica⁵.

Tutti questi aspetti corroborano l'ipotesi avanzata da alcuni per la quale l'America latina possa essere qualificata come un sistema giuridico⁶ autonomo rispetto ad altri. Ciò sarebbe giustificabile in quanto presenta dei profili peculiari e originali tali da negare quel carsico e persistente pregiudizio che, da un punto di vista costituzionale, classifica quell'area come un coacervo di esperienze in cui ciascuna ambirebbe a essere inclusa nella famiglia giuridica di stampo occidentale e di conseguenza i sistemi andrebbero studiati solo come processi abbozzati e informi, tendenti all'archetipo occidentale.

Tuttavia, questa asserzione non sembra vitale e proficua dal punto di vista scientifico, in quanto l'area presenta delle specificità che meritano di essere analizzate e pertanto si tenterà di riflettere sulle condizioni di salute delle democrazie in questa regione.

La prima sfida è qualificare che tipo di democrazie siano quelle dell'area interessata, consapevoli delle forti vischiosità registrate, che ci fanno propendere per un'espressione quale quelle delle "apparenti democrazie", che identificherebbero degli Stati post-costituzionali con dei tratti di autoritarismo⁷. Seguendo il filo del ragionamento e riprendendo una classificazione operata in dottrina, sembrerebbero esistere delle forme di stato che si situerebbero lontane dall'archetipo democratico, pur non configurandosi come delle forme di stato autoritario. In questa zona intermedia, c'è chi ha distinto fra democrazie con maggioranze populiste/sovraniste/, le democrazie illiberali e le "democrature". Per le prime il riferimento è alle derive avvenute in alcuni Stati europei come l'Austria di Strache, così come l'Italia dell'alleanza giallo-verde o anche gli Stati Uniti di Trump, in cui si sommano alcune caratteristiche come il protezionismo economico, il sovranismo e – per gli Stati del nostro continente, l'insofferenza verso i fenomeni di integrazione sovranazionale, a cui si associa il fastidio per i controlli e le garanzie tipici dello stato di diritto. Il secondo modello irrobustisce

⁵ Su questi temi cfr. L. Pegoraro, *América Latina como categoría y objeto de comparación*, in *DPCE*, 1, 2018, 96 s.

⁶ G. Rolla, *La nuova identità costituzionale latinoamericana nel bicentenario dell'indipendenza*, in *DPCE*, 2, 2012, 326 ss.; S. Lanni, *Il diritto dell'America Latina*, Napoli, 2017; L. Mezzetti, *L'America Latina*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (curr.), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, Roma-Bari, 2014, 47 ss.; L. Pegoraro, *América Latina como categoría y objeto de comparación*, in *DPCE*, 1, 2018, 81 ss.

⁷ L'espressione è mutuata da A. Spadaro, *Cenni sulle pericolose involuzioni dello stato costituzionale contemporaneo*, in C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (curr.), *Crisi dello stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, Napoli, 2020, 6 e 9.

alcune patologie del primo, si richiama alla maggioranza e con questo scudo tenta di annichilire tutte le forme di equilibrio dei poteri, minando le garanzie dei pesi e contrappesi; inoltre, emergerebbero delle forti componenti identitarie e nazionaliste. In questo ambito, le vicende che sono emerse in Ungheria e Polonia rendono testimonianza di questa involuzione democratica. Per quanto concerne, invece, le democrazie, espressione di crisi fra democrazia e dittatura, è evidente che solo una sottile membrana segna il solco fra le due forme di stato, ove rimane solo il simulacro delle elezioni periodiche, che consentono a un *leader* politico di rimanere in carica per molti mandati e si assiste a un annichilimento delle libertà fondamentali e del pluralismo. E ciò che sta avvenendo in Russia con Putin o in Turchia con Erdogan⁸.

La tripartizione è altamente convincente anche se ci obbliga a dei distinguo proprio pensando all'America Latina. Infatti, l'area sembra racchiudere molti dei profili che sono riconducibili ai tre esempi forniti in precedenza: l'emersione di personalità politiche inclini all'autoritarismo⁹, che attraverso processi elettorali di dubbia liceità consolidano il loro pluriennale potere; il populismo come strumento per la conquista e il mantenimento del potere, che si associa al disprezzo dei meccanismi di garanzia costituzionale ritenuti ostativi del raggiungimento del benessere del popolo¹⁰; il mancato rispetto dei diritti. Si tratta quasi di una notte in cui tutte le vacche sono "grigie", o meglio sono cromaticamente indefinite, presentando delle componenti che sono ascrivibili a tutte e tre le partizioni, rendendo quindi difficile un incasellamento.

C'è sicuramente, però, un dato condiviso e che li distingue dalle altre aree: i paesi, a parte Venezuela e Cuba, presentano un'economia capitalistica e sono dipendenti dal capitale straniero, per cui difettano di quella attitudine orientata al protezionismo economico; inoltre, si situano in uno spazio in cui non si è mai affermato un sistema democratico maturo, che anzi, talvolta ha dovuto contrastare derive autoritarie di un certo spessore.

Sono paesi in bilico che a tratti si muovono verso l'irrobustimento delle istanze democratiche e che talvolta subiscono delle temporanee sospensioni del processo di consolidamento. Una sorta di limbo che oramai si attesta da decenni; un'eterna crisalide mai trasformata in farfalla.

Seguendo questa stella polare, si cercherà di evidenziare quali siano gli elementi che rendono vischiosa l'affermazione del costituzionalismo liberale e a questi ultimi sarà dedicato il contenuto del contributo.

⁸ Questa ricostruzione è ampiamente tributaria dello scritto di A. Spadaro, *Cenni sulle pericolose evoluzioni dello stato costituzionale*, cit. 6 ss. Non mancano ulteriori suggestioni come F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, 76, 6, 1997, 22-43.

⁹ È accaduto in Venezuela con Maduro, delfino designato dal Presidente Chavez, ma qualche incertezza aveva suscitato l'avvicendamento alla Presidenza argentina dei coniugi Kirchner.

¹⁰ In questo caso, l'esempio può essere fornito dall'Argentina con l'espressione più tipica del populismo come il peronismo oppure dal Messico con l'attuale Presidente Andrés Manuel López Obrador.

Peraltro, la comprensione di questo *topos*, come insegnano gli studiosi di diritto comparato, impone di analizzare gli elementi di contesto, non soffermandoci soltanto sull'analisi delle fonti e degli istituti giuridici¹¹.

2. Le ragioni del mancato consolidamento democratico

All'indomani della decolonizzazione, si assiste alla proclamazione di nuove Costituzioni nei vari territori che si vanno costituendo in Stati indipendenti. I testi sono tributari del costituzionalismo liberale, *in primis* della Costituzione di Cadice del 1812 e in misura minore delle Costituzioni rivoluzionarie francesi e di quella statunitense¹².

Questo elemento è confermato storicamente, infatti, volendo suddividere la storia istituzionale dei paesi iberoamericani in fasce temporali, possiamo evidenziare la prima, che si sviluppa fra il 1820 e il 1860 e che si caratterizza per il processo di indipendenza di questi dalle proprie madrepatrie. A questa fase ne succede un'altra, che si colloca temporalmente fra il 1860 e il 1920, in cui vengono approvate Costituzioni di stampo liberale, che si associa a una forte dipendenza dal capitale nordamericano e a crisi politiche frequenti e drammatiche per l'assenza di una forte borghesia industriale, linfa vitale per gli Stati liberali. La terza fase si caratterizza per il permanere di una debolezza economica interna, che si associa a massicce penetrazioni di capitale straniero e a tassi di sviluppo molto bassi che hanno favorito l'instaurazione di regimi autoritari¹³. L'introduzione del suffragio universale e l'immissione sugli scenari politici delle masse popolari producono situazioni di grave instabilità e le istituzioni non riescono a far fronte alle ripetute crisi sociali e politiche aprendo le porte a molti regimi dittatoriali. Il continente, infatti, è investito da un'ondata di regimi autoritari nella seconda metà del secolo scorso, che ha risparmiato solo pochissimi paesi¹⁴. Tuttavia, la terza ondata di

¹¹ G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986, 70; sul metodo anche R. Scarciglia, *Metodi e comparazione giuridica*, Padova, 2016.

¹² E.A. López Sánchez, J.L. Soberanes Fernández (eds.), *La Constitución de Cádiz de 1812 y su impacto en el occidente novohispano*, Ciudad de México, 2015; F. J. Paoli Bolio, *La constitución de Cádiz en Iberoamérica*, Ciudad de México, 2016, spec. Cap. 3; A. Colomer Vidal, *La revolución francesa, su declaración de derechos y el constitucionalismo iberoamericano*, in *Revista de derecho político*, 1991, 355 ss.; F. Fernández Segado, *España e Ibéroamerica: una recíproca impermeabilidad constitucional*, in Id. (ed.), *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, 2003, 13 ss.

¹³ Sulle fasi della storia iberoamericana: M. Salvadori, *Storia dell'età contemporanea*, vol. III, 1988, 1150 ss.; L. López Guerra, *Constitución y partidos en Iberoamérica*, in *Cuad. Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 1994, 6 ss.; R. Munck, *Contemporary Latin America*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003.

¹⁴ Solo il Costa Rica sembra essere rimasto indenne dall'ondata di autoritarismo. Nel resto del paese, vi sono stati periodi più o meno lunghi di dittature militari. Argentina: 1966-1983; Bolivia 1968-1982; Brasile 1964-1985; Chile 1973-1990; El Salvador 1967-1984; Ecuador 1972-1979; Guatemala 1954-1984; Nicaragua 1967-1979; Paraguay 1954-1991; Perù 1968-1980; Honduras 1972-1982; Uruguay 1973-1985; Venezuela 1958-1961. Peraltro, alcuni di questi paesi stanno vivendo periodo di contrazione democratica come il Venezuela, soprattutto negli ultimi anni della Presidenza Chavez e ora con il Presidente Maduro, la cui legittimazione al potere è stato fortemente messa in dubbio dall'allora Presidente dell'Assemblea

democratizzazione lambisce il continente e innesca un processo di transizione democratica in molti paesi. Si assiste, quindi, all'adozione di nuove Costituzioni¹⁵, orientate a voler ripristinare la democrazia nel continente, dando avvio quindi a un processo di transizione democratica¹⁶.

Questo iter, che auspicabilmente dovrebbe condurre a forme democratiche piene, sembra invece essere rimasto sospeso, privo di vertebrazione; in altre parole, i testi costituzionali, seppur rispondenti in astratto agli archetipi del costituzionalismo liberale e sociale non riescono ad arginare rigurgiti autocratici, sancendo, in alcuni casi, un disallineamento fra costituzione formale e costituzione in senso materiale¹⁷. Verrebbe meno, quindi, quello che gli scienziati della politica definiscono la fase del consolidamento, durante la quale il sistema si attesta in via definitiva in ambito democratico ed è in grado di precludere o quanto meno contrastare tentativi di ripristino di forme di stato autoritario o di instaurazione di alternative rivoluzionarie.

Queste difficoltà sono testimoniate dai recenti avvenimenti accaduti nell'area che hanno mostrato come i testi costituzionali privi di una cultura democratica "di contorno" non riescano a dare vita a un circuito virtuoso di implementazione democratica.

Il quesito spinge allora a indagare quali siano le ragioni del mancato consolidamento democratico nell'area iberoamericana. Forse è opportuno riflettere su quali ragioni determinano questa illiberalità diffusa che peraltro proprio in questo momento storico sta determinando situazioni di estremo dissidio e instabilità.

La questione è se da questo panorama variegato e convulso ci si avvierà a un'evoluzione sulla via della democratizzazione oppure ancora una volta si procederà a un mutamento costituzionale di rilievo, magari attivando il potere costituente ma che non si accompagnerà a un vero e proprio cambio di regime.

Ci apprestiamo quindi allo sforzo di individuare le ipotetiche ragioni che ostano la permeabilità degli ordinamenti latinoamericani ai processi democratici,

parlamentare, Guaidò, che con il sostegno di una parte della comunità internazionale ha richiesto le dimissioni del Presidente.

¹⁵ Honduras (1982), El Salvador (1983), Guatemala (1985 e poi 1993), Nicaragua (1985 e poi 2014), Haiti (1987), Brasile (1988), Cile (1990), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perù (1993), Argentina (1994), Uruguay (1997 poi emendata nel 2004), Ecuador (1998 e poi 2008), Venezuela (1999 poi emendata significativamente). L. Mezzetti, *Le democrazie incerte*, Torino, 2000.

¹⁶ Sul tema delle transizioni, cfr. G. O'Donnell, P.C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule, IV (Tentative Conclusions about Uncertain Democracies)*, Baltimora-Londra, 1986, 6; A. Ruggeri, *Note sparse per uno studio sulle transizioni di rilievo costituzionale*, in *Rass. parl.*, 2001, 35 ss.; G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, 1998, 128 ss.

¹⁷ L. Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, in *DPCE*, n. speciale, 2019, 421 ss. Peraltro, vi sono vari gradi di discontinuità delle Carte costituzionali approvate negli ultimi decenni del Ventesimo secolo nel continente iberoamericano a seconda delle singole realtà nazionali. H.C.F. Mansilla, *Algunas insuficiencia de la democracia contemporanea*, in *Rev. est. pol.*, 2000, 77 ss.; in particolare, sull'esperienza cilena, G. Rolla, *Luci ed ombre dell'esperienza delle transizioni pactadas*, in *DPCE*, 2002, 1084 ss.; J. E. Méndez, O'Donnell, P. S. Pinheiro (cur.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame (In.), 1999.

distinguendo da una parte i profili più propriamente giuridico-costituzionali, da quelli extra giuridici, che però contribuiscono a delineare quel tessuto che dovrebbe sostenere l'impalcatura prescrittiva del *nomos*.

Partendo dai primi, il riferimento d'obbligo è al testo costituzionale e rivolgiamo la nostra attenzione, in primo luogo, alla forma di governo - condivisa nella totalità delle esperienze – che è quella presidenziale¹⁸. L'archetipo statunitense, senza la previsione di *checks and balances* e di adeguati corollari sociali e politici, sembra aver vissuto una certa degenerazione nell'area e, infatti, la prevaricazione dell'organo ha fatto sì che venissero coniate varie formule per indicare questa trasformazione: si va da "regime presidenzialista"¹⁹, dittatura democratica, preponderanza presidenziale, iperpresidenzialismo, dittatura costituzionale, cesarismo rappresentativo, monarchia elettiva²⁰. Il continente iberoamericano non sembra ancor una volta in grado di affrancarsi da alcuni fenomeni di *caudillismo*. Questi disegnano scenari istituzionali, in cui il potere si concentra nelle mani di un uomo forte (talvolta di estrazione militare), il quale condiziona l'autonomia di tutti gli altri poteri dello Stato, anche in assenza di una loro formale soppressione.

Al di là della scelta formale del lemma, la qualifica evidenzia la tendenza dei Presidenti ad agire senza l'intermediazione dei partiti e delle assemblee rappresentative. Questa modulazione operativa ha provocato una centralizzazione dei poteri nelle mani del Capo dello Stato in quasi tutti i paesi ed è così radicata che anche quando si procede a una riforma costituzionale, la posizione di prevalenza di questa carica rimane inalterata, quasi fosse una sorta di principio supremo della carta fondamentale²¹. È il caso, ad esempio, della riforma argentina del 1994 che operando per la riforma del testo costituzionale del 1853, pur

¹⁸ Si assiste, infatti, a ripetuti fallimenti rispetto all'introduzione del modello parlamentare. Si registra la breve esperienza del Brasile del 1962 terminata nel 1963 quando venne costituito un governo di nomina presidenziale ma responsabile davanti al Congresso. La sirena parlamentare è tornata a far sentire la sua voce durante i lavori preparatori della Costituzione del 1988, ma l'opzione, seppur condivisa dall'*élite* intellettuale, è stata esclusa in quanto si riteneva che questa non avrebbe incontrato l'appoggio popolare al momento del referendum. M. Figueiredo, *La evolución político-constitucional de Brasil*, in *Estudios constitucionales*, 2, 2008, 214.

¹⁹ M. Volpi, *La classificazione delle forme di governo*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, 318.

²⁰ I termini si devono a più studiosi, per una sintesi di questi, C.M. Villabella Armengol, A. Rivera Pineda, *División de poderes y formas de gobierno*, in D. Valadés, M. Carbonell (comp.), *El estado constitucional contemporáneo*, Tomo II, Ciudad de México, 2006, 785, in part. nota 25.

²¹ J.M. Serna de la Garza, *La reforma del estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, Ciudad de México, 1995, in part. 132 ss.; D. Valadés, *El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX*, in *Revista parlamentaria iberoamericana*, 2, 1986; Id., *La dictadura constitucional en América Latina*, Ciudad de México, 1974 e sullo stesso registro, J. Carpizo, *Presentación*, in *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, Ciudad de México, 1977, 50. Cfr., più recentemente, A. Mastromarino, *Constitucionalismo democrático: desafíos y perspectivas*, in corso di pubblicazione.

apportando significative modifiche, mantiene in capo al Presidente importanti attribuzioni (art. 86 Cost.)²².

Le ragioni di questa propensione sono difficilmente esplicabili; sicuramente l'instabilità politica, la precarietà economica e fenomeni particolarmente cruenti, quali la guerriglia, spingono verso la ricerca di una personalità che sappia imporsi e governare tutte queste pulsioni. Questa scelta, almeno percepita come a rime obbligate, sembra affondare le ragioni nella consapevolezza – a dire il vero alquanto aleatoria – che una figura “forte” sia in grado di contrastare spinte eversive e di risolvere più efficacemente i problemi economici rispetto a un'assemblea rappresentativa, suddivisa al proprio interno in faglie partitiche²³.

Vien ricercato un contatto continuo fra *leader* e masse²⁴, mentre i partiti sono incapaci di essere strumenti di integrazione sociale, assediati anche da potentati economici che con le loro risorse annichiliscono le istituzioni rappresentative.

Inoltre, inevitabilmente l'elezione diretta del Presidente conferisce un'investitura popolare e legittima la posizione di *dominus* del sistema²⁵. Il *leader* carismatico esercita un notevole fascino nelle società, le quali stentano a edificare un sistema partitico in grado di orientare i consensi elettorali e fungere da vitali corpi intermedi. Non a caso, in alcuni ordinamenti vi è un robusto impulso verso la democrazia partecipativa, nel tentativo di costruire un canale di comunicazione diretto fra il Presidente e il popolo, escludendo dal circuito decisionale proprio il Parlamento.

Il Venezuela, ad esempio, ha promulgato una nuova costituzione nel 1999, ispirata dal Presidente Chavez, approvata grazie anche una campagna che demonizza i partiti ritenuti corrotti e orpelli ingombranti per la catarsi del popolo²⁶ e introduce il più ampio ventaglio di strumenti della democrazia partecipativa²⁷.

²² Sull'evoluzione della forma di governo argentino, cfr. L. Sciannella, *Recenti tendenze evolutive della forma di governo argentina: dal presidenzialismo apparente alla presidenzializzazione dell'esecutivo*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (curr.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, 219 ss.

²³ H.A. Nogueira, *I regimi presidenziali dell'America Latina*, in *Quad. cost.*, 3, 1988, 491 ss.; M. Figueiredo, *La evolución político-constitucional de Brasil*, cit., 214; P. Salazar Ugarte, *Desde la gobernabilidad idea hasta la (in)governabilidad posible. Una reflexión sobre la realidad política de América Latina*, in D. Valadés (ed.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, Ciudad de México, 2005, 394.

²⁴ N. Osuna Patiño, *Estabilidad constitucional y uso instrumental de la democracia. A propósito del fracaso del referendo del año 2003 para reformar la Constitución colombiana*, in M. Carbonell (coord.), *Derecho constitucional*, Ciudad de México, 2004, 688 s.

²⁵ R. Moulin, *Le présidentielisme et la classification des régimens politiques*, Paris, 1979; L. Luatti, *Il “federalismo virtuale” latinoamericano: vicende storiche, problemi, prospettive*, in T. Groppi (cur.), *Principio di autonomia e forma dello Stato*, Torino, 1998, 361 ss.

²⁶ C.T. Nasi *Sulla Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela del 1999 come Costituzione del Presidente vincitore che, vincendo, impone il proprio armistizio*, in C. Murgia (cur.), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Padova, 2017, 635.

²⁷ Vari tipi di referendum (artt. 71, 73, 74, 344), la consultazione popolare (art. 70), il *cabildo abierto* (art. 70), l'assemblea dei cittadini (art. 70), la revoca del mandato (artt. 6, 70 e 72), l'iniziativa popolare legislativa (art. 204) e l'eventuale sottoposizione a referendum in caso di

Difficile dire se poi questa sovraesposizione del Presidente è causa o effetto dell'indebolimento cronico delle formazioni politiche e della formazione del pluralismo partitico. A noi resta solo da registrare che in generale i cittadini latinoamericani attribuiscono scarsa credibilità sia ai partiti che alle istituzioni parlamentari²⁸. Volgendo lo sguardo ai dati espressi nel rapporto di *Latinobarómetro* si evince che la fiducia nei partiti nell'area è del 13%, perdendo ben 11 punti rispetto ai sondaggi del 2013; volendo poi andare a vedere i dati declinati a seconda del paese, si registra il 6% del Brasile e il 7% del Perù. Analogamente, non emerge un alto tasso di affidabilità delle camere rappresentative in cui la media nel continente è del 24%, mentre in Brasile è solo del 12% come d'altro canto in Perù è dell'8%²⁹.

Il predominio dell'organo presidenziale insidia il modello liberal-democratico, il quale, invece, si è affermato in maniera più conferente negli Stati Uniti. Fra gli elementi che distanziano l'archetipo nordamericano dalla realtà latina, ne indichiamo almeno due, che è quello della separazione dei poteri, offuscata dalle continue ingerenze del vertice del potere esecutivo nel procedimento legislativo e quello che attribuisce alla Presidenza competenza nella nomina dei componenti degli organi di garanzia.

Per quanto concerne il primo profilo, si evidenzia a titolo esemplificativo che in Ecuador, il Presidente può emendare un disegno di legge popolare (art. 103 c. 3 Cost.), può presentare disegni di legge alle Camere (art. 134 c. 2) e ha iniziativa legislativa esclusiva in materia tributaria (art. 135 Cost.); in Uruguay, il vertice del potere esecutivo può presentare proposte di legge e richiedere che siano approvate con procedura di urgenza. In Brasile, il Presidente della Repubblica ha iniziativa legislativa esclusiva in determinate materie (art. 61 Cost.)³⁰ e in altre può richiedere il procedimento di approvazione in via d'urgenza (art. 64 Cost.).

Le singole disposizioni costituzionali rendono l'immagine di ordinamenti con Parlamenti non vitali ma che sono tali, non solo per il disegno costituzionale, quanto piuttosto perché animati da partiti deboli a basso contenuto programmatico ma impregnati di demagogia al fine esclusivo di intercettare un certo grado di consenso elettorale; oltre a ciò, nella maggior parte dei casi, restano privi di una qualsivoglia struttura organizzativa che è invece sostituita dal clientelismo e dal collateralismo con apparati privati economicamente forti³¹.

mancato incardinamento nelle Camere (art. 205), l'iniziativa popolare costituzionale (art. 342), la proposta di indizione di un'assemblea costituente (artt. 348).

²⁸ L. Córdoba Vianello, *Repensar la gobernabilidad de las democracias*, in D. Valadés (ed.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, Ciudad de México, 2005, 116.

²⁹ Informe Latinobarómetro 2018, www.latinobarometro.org.

³⁰ Le materie sono: *status* e retribuzioni delle Forze armate, organizzazione giudiziaria, *status* dei funzionari pubblici, funzioni del pubblico ministero. Nelle altre materie può richiedere il procedimento di approvazione in via d'urgenza (art. 64).

³¹ M. Carducci, *Complejidad constitucional y ausencia de mecanismos de mediación en América Latina*, in J. Perez Royo, J. P. Urías Martínez, M. Carrasco Durán (ed.), *Derecho constitucional para el siglo XXI*, tomo II, Cizur Menor, 2006, 3216.

Per quanto riguarda il rapporto fra Presidente e organi di garanzia³², questi ultimi non sembrano essere sempre in grado di contrastare le velleità autoritarie da parte del vertice del potere esecutivo. In Colombia, i magistrati della Corte costituzionale sono eletti dal Senato fra una terna presentata dal Presidente della Repubblica (art. 239)³³; mentre l'art. 75 della Costituzione del Cile attualmente vigente indica che è il Presidente a eleggere i membri della Corte suprema in un elenco preparato dallo stesso organo giudiziario, previo consenso dei 2/3 dei senatori.

Il vincolo che unisce l'organo dell'esecutivo alle supreme magistrature ordinarie e costituzionali svisciva il ruolo di custodi della legalità costituzionale di queste ultime³⁴ e questa patologia sembra molto comune nel continente³⁵.

Molteplici sono gli esempi di una certa "accondiscendenza" della magistratura, che vanno dal *favor* manifestato nei confronti di Carlos Menem in Argentina o di Fujimori in Perù. Ancora un esempio di rilievo può essere offerto dagli interventi del *Tribunal constitucional plural* di Bolivia³⁶, il quale prima ha consentito al Presidente Morales di candidarsi per il terzo mandato³⁷, poi, nonostante il corpo elettorale non avesse votato la riforma costituzionale voluta sempre dal Presidente (che gli avrebbe consentito di ricandidarsi ancora per un mandato), al fine di poter comunque raggiungere il suo obiettivo ha accolto un ricorso di azione di incostituzionalità contro la legge elettorale. Questa è stata

³² M. Carrasco Durán, *Estudio comparado de la regulación constitucional del gobierno del poder judicial en España, Portugal y los países de Iberoamérica*, in J. Perez Royo, J.P. Urías Martínez, M. Carrasco Durán (ed.), *Derecho constitucional para el siglo XXI*, tomo II, Cizur Menor, 2006, 3368; peraltro, questo emerge anche in altri contesti, cfr. *ex multis* Č. Pištan, *Giustizia costituzionale e potere giudiziario. Il ruolo delle corti costituzionali nei processi di democratizzazione ed europeizzazione*, in A. Di Gregorio (cur.), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019, 295 ss.; M. Shapiro, *Judicial Power and Democracy*, in C. Landfried (ed.), *Judicial Power*, Cambridge, 2019, 21 ss.; M. L. Volcansek, *Judicialization of Politics or Politicization of the Courts in New Democracies?*, *ivi*, 66; L.R. Barroso, A. Osorio, *Democracy, Political Crisis, and Constitutional Jurisdiction: The Leading Role of the Brazilian Supreme Court*, *ivi*, 163 ss.; A. Arato, *Populism. Constitutional Courts, and Civil Society*, *ivi*, 318 ss.; U. K. Preuß, *Judicial Power in Processes of Transformation*, *ivi*, 342 ss.

³³ Gli altri sono scelti all'interno di altre due terne, una preparata dalla Corte suprema di giustizia e dal Consiglio di Stato.

³⁴ C. Parra Dussán, M.T.P. alacios Sanabria, *Los estados de excepción y el control judicial de la Corte Constitucional*, in VV. AA., *Teoría constitucional. Liber Amicorum en homenaje a Vladimiro Naranjo*, Bogotá, 2006, 349-398; L. Brashear, T. e A.F. Ponce, *Evaluating Theories of Decisions Making on the Peruvian Constitutional Court*, in *Journal of Politics in Latin America*, 2, 2014, 139 ss. Peraltro, in alcuni sistemi l'organo di giustizia costituzionale può dichiarare l'incostituzionalità di una legge solo con efficacia *inter partes*, è il caso dell'art. 11 lett. a) della legge n. 609 del 1995 sull'organizzazione e funzioni della Corte suprema di giustizia di Paraguay, cfr. P. Salazar Ugarte, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica)*, in L.R. González Pérez, D. Valdés (coord.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, Ciudad de México, 2013, 345.

³⁵ G. Hemke, J. Ríos-Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, Cambridge, 2011. Per uno studio comparato sul tema, cfr. A. Arato, *Populism, Constitutional Courts and Civil Society*, 318-323.

³⁶ Composto da membri elettivi scelti fra una lista votata dai 2/3 dell'Assemblea legislativa.

³⁷ Sent. n. 003/2013-R 25 aprile 2013 basandosi sul presupposto che il primo mandato del Presidente non si era concluso.

dichiarata incostituzionale per violazione dei diritti di partecipazione politica del Presidente, sanciti sia dalla Costituzione che dai trattati internazionali³⁸.

Oltre a questi profili, però, la dottrina è unanime rispetto a un aspetto che agevolerebbe la degradazione della democrazia e che riguarda l'indizione e la gestione degli stati di emergenza. Non è il caso di sottolineare la delicatezza dei periodi di sospensione della Costituzione che determinano l'adozione di atti liberticidi e che quindi comportano le rarefazioni di libertà che sono consustanziali agli ordinamenti democratici. La necessità deriva dalla consapevolezza che gli ordinari strumenti costituzionalmente previsti non sono adeguati a fronteggiare situazioni ritenute idonee a compromettere l'esistenza della democrazia.

La diffidenza con la quale si guarda a questi strumenti è altresì nota anche nel continente europeo³⁹ segno di una consapevole sfiducia nello strumento che ha dato dimostrazione della potenzialità manipolativa. Il riferimento a Weimar è d'obbligo e costituisce la giustificazione per la quale proprio in Germania, lo stato di emergenza non viene incluso nella Legge fondamentale per esplicito veto da parte degli Alleati ed è necessario attendere il 1968, quando la *grosse-Koalition*⁴⁰ adotta una disciplina in tal senso.

In America latina, le perplessità sembrano amplificate, proprio perché la storia determina un ammonimento che non può essere ignorato e che si associa a un ruolo del Presidente che tende a eclissare gli altri poteri. Infatti, spetta a questo organo la decisione sulla sussistenza dei requisiti per l'indizione dello stato di emergenza, il quale è l'unico che valuta la necessità di attivare i mezzi di difesa delle istituzioni⁴¹. La *ratio* giustificativa è il ripristino dell'ordine costituito, che

³⁸ L. A. Nocera, *Contradicciones constitucionales: el Tribunal constitucional plurinacional boliviano y la reelección de Morales: ¿una práctica de abusivismo constitucional?*, in *Anuario Iberoamericano Justicia Constitucional*, 23, 2, 2019, 491 ss.

³⁹ A. Traversa, *Lo stato di necessità nel diritto pubblico interno*, Napoli, 2016, 34. Analoghi timori hanno evidentemente scosso le coscienze dei nostri costituenti che non hanno previsto poteri straordinari, in generale, anche nei paesi europei si lamenta una carenza di strumenti di controllo soprattutto di tipo parlamentare: G. De Vergottini, *Necessità, costituzione materiale e disciplina dell'emergenza*, in M. Galizia (cur.) *Forme di stato e forme di governo. Nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, 2007, 475 ss.; L. Carlassare, *Stati di eccezione e sospensione delle garanzie costituzionali secondo Mortati*, in M. Galizia, P. Grossi (curr.), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, 1990, 47 ss.; P. Piciacchia, *Lo stato di emergenza*, cit., 773 ss.; B. Cherchi, *Stato d'assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell'assemblea costituente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 1108 ss.; F. Colonna, *Stato di pericolo pubblico e sospensione dei diritti di libertà dei cittadini*, in *Dem. dir.*, 1967, 263 ss.

⁴⁰ P. Piciacchia, *Lo stato di emergenza e il tortuoso cammino del controllo parlamentare*, in C. Murgia (cur.), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Padova, 2017, 776 ss.; C. Sbailo, *Accentramento di potere in caso di emergenza in Germania*, in E. Pförtl (cur.), *Sicurezza e libertà fondamentali*, Roma, 2008, 147 ss.; M. Head, *Emergency Powers in Theory and Practice: The Long Shadow of Carl Schmitt*, Abingdon, 2017; D. Dyzenhaus, *States of Emergency*, Oxford, 2012.

⁴¹ G. Motzo, *Assedio (stato di)*, in *Enc. Dir.*, 1958, III, 252 ss.; S. Romano, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio-Calabria*, in *Riv. dir. pubbl. e dell'amministrazione in Italia*, 1909 ora anche in Id. *Scritti minori*, Milano, 1990, 365 ss. P.G. Grasso, voce *Necessità (dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, 1977, 877 ss.; V. Angiolini, *Necessità ed emergenze nel diritto pubblico*, Padova, 1986; G. Motzo, *Carl Schmitt e lo stato di eccezione*, in *Quad. cost.*, 1986, 525; G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale*, Milano, 2013; A. Pizzorusso, voce *Emergenza (stato di)*, in *Enc. Giur. Sc. Soc.*, III, Roma, 1993, 553. R. Toniatti,

può essere insidiato da molteplici cause⁴² ma l'esperienza ha dimostrato che gli stati di eccezione finiscono per essere uno strumento di mortificazione della democrazia e addirittura un ostacolo al ritorno della situazione previgente⁴³.

Come dimenticare la prassi di reiterare gli stati di emergenza: in Paraguay, durante il regime di Stroessner, ogni sei mesi il Parlamento ha rinnovato lo stato di assedio; in Haiti, durante il regime di Duvalier per due decenni, le Camere alla fine della loro sessione ordinaria, attribuivano pieni poteri al presidente durante il periodo di chiusura dei lavori⁴⁴.

Analogamente la Costituzione del 1994 in Argentina ha affidato in via esclusiva al Presidente un ruolo di primissimo piano nella dichiarazione e nella gestione dello stato di assedio, mentre può indire lo stato di emergenza interna quando il Congresso non è in sessione (altrimenti spetta a quest'ultimo la competenza) (art. 86, c. 19).

I timori sembrano confermati anche nei periodi di emergenza sanitari causati dal Coronavirus, in cui l'adozione di misure straordinarie per contenere la pandemia ha condotto a una forte militarizzazione degli spazi pubblici⁴⁵.

Lo stato di assedio, inoltre, mette in luce un altro profilo ostativo al consolidamento democratico che è riconducibile al ruolo delle forze di polizia e dei militari, i quali finiscono per presidiare (o assediare) la società civile⁴⁶.

Questi ultimi, infatti, restano gli arbitri e i garanti dei sistemi istituzionali e non è un caso che molti Presidenti provengano dalla carriera militare⁴⁷.

L'elemento castrense è in grado, infatti, di spostare gli equilibri all'interno degli ordinamenti in senso democratico o illiberale. Recentemente, il riferimento può essere alla posizione assunta dall'esercito boliviano, attraverso le parole del Generale William Kaliman, capo dell'esercito fedele a Evo Morales che, nel momento della deflagrazione delle rivolte alimentate dai dubbi di brogli elettorali

L'ordinamento costituzionale della difesa e degli stati di crisi, in G. De Vergottini (cur.), *Ordinamento della difesa e stati di crisi*, Roma, 1991, 229 ss.; G. Agamben, *Stato di eccezione*, Torino, 2003; H. Fix-Zamudio, *Los estados de excepción y la defensa de la Constitución*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 111, 2004, 806-811; G.L. Negretto, J. A. Aguilar Rivera, *Liberalism and Emergency Powers in Latin America: Reflections on Carl Schmitt and the Theory of Constitutional Dictatorship*, in *Cardozo L. Rev.*, 21, 5-6, 2000, 1797 ss.

⁴² Gli stati di eccezione possono essere declinati a seconda dei casi: ordine pubblico, emergenza sanitaria, catastrofe naturale. Ogni ordinamento presenta una sua propria specificità, prevedendo situazioni di emergenza variabili a seconda del pericolo che si intende scongiurare.

⁴³ A. Benazzo, *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, Torino, 2004, 2; B. Loveman, *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, 1993; D. Valdés, *La dictadura constitucional*, cit.

⁴⁴ L. Despouy, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, Ciudad de México, 1999, 68.

⁴⁵ Sul punto cfr. I. Spigno, *Emergenza sanitaria vs. emergenza costituzionale in America Latina: una prospettiva comparata*, in *DPCE on line*, 2, 2020;

⁴⁶ C.M. Villabella Armengol, A. Rivera Pineda, *División de poderes y formas de gobierno*, in D. Valadés, M. Carbonell (comp.), *El estado constitucional contemporáneo*, Tomo II, Ciudad de México, 2006, 789; V. Castronovo, *Piazze e caserme. I dilemmi dell'America Latina dal novecento a oggi*, Roma-Bari, 2007.

⁴⁷ Per fare qualche riferimento, oltre a Stroessner (Paraguay), Pinochet (Cile) e Videla (Argentina) che hanno dato vita a golpe militari, si vuole annoverare anche Chavez e Maduro (Venezuela) e Bolsonaro (Brasile).

nelle elezioni presidenziali nell'autunno del 2019, ha chiesto in tv al Presidente di dare le dimissioni, appellandosi al benessere del popolo⁴⁸. Analogamente in Cile i militari durante le proteste del novembre scorso, nella riunione del Consiglio nazionale di sicurezza, nonostante le richieste del Presidente, si sono dichiarati contrari a interventi militari per ripristinare l'ordine pubblico.

Non mancano però eventi che hanno configurato il ruolo delle forze armate come illiberali. La mente non può che andare al golpe militare di Pinochet in Cile nel 1973, che ha deposto il presidente eletto Salvador Allende ma a conferma della rilevanza dell'esercito, lo stesso generale anche dopo la modifica della Costituzione ha ricoperto il ruolo di comandante supremo delle forze armate, ponendo sotto tutela l'incipiente democrazia⁴⁹.

Sia in un caso che nell'altro, è evidente una patologia del sistema in quanto gli ordinamenti latinoamericani sembrano soffrire in maniera cospicua l'influenza degli eserciti, la cui azione è determinata da scelte partigiane piuttosto che di fedeltà costituzionale.

Peraltro, l'azione di forze militari e di polizia rischia seriamente di essere un elemento di freno per la democrazia, a causa di una certa distanza dallo spirito democratico che invece dovrebbe animare l'attività delle forze di sicurezza. A testimonianza di questo pericolo latente e ben radicato sul continente, si veda il rapporto del 2015 della Commissione interamericana, che ha evidenziato come un centinaio di persone abbiano perso la vita in operazioni di polizia e come soprattutto le vittime siano state soggetti deboli e vulnerabili che manifestavano per i propri diritti⁵⁰.

La militarizzazione della società e l'alto tasso di violenza che ne consegue è, talvolta accresciuto dalla presenza di forze paramilitari, che possono essere connesse con attività criminali o fiancheggiare il regime ufficiale. Qui giova ricordare il caso della Colombia, dove solo recentemente il Governo è riuscito a stipulare e a disarmare le FARC, che avevano per decenni insanguinato il paese⁵¹

⁴⁸ D. Mastrogiacomo, *Il rivale, il ribelle e la vice, tre volti per la Bolivia nel caos*, in *La Repubblica*, 13 novembre 2019, 15. La vicenda si è conclusa con la fuga di Evo Morales in Messico; le funzioni di Presidente sono svolte *ad interim* dalla Presidente della Camera Bassa e le elezioni si svolgeranno nell'ottobre 2020 a causa dell'emergenza Covid.

⁴⁹ M. Alcántara Sáez, *Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo*, in *Rev. centro est. const.*, 1991, 9 ss.; P. Hidalgo, *La transición a la democracia: aspectos teóricos y análisis de la situación chilena*, *ibidem*, 195 ss.; M. Verduco, E. Pfeffer, H. Nogueira Alcali, *Derecho constitucional*, Santiago, 1997; M. Carrillo, *Le pesanti "ipoteche" della Costituzione del Cile*, in *DPCE*, 2001, 1641 ss. G. Rolla, *Luci ed ombre*, cit., 1084 ss. Peraltro, il Cile ha conosciuto tre golpe militari: nel 1833, nel 1925 e nel 1980.

⁵⁰ Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Informe Anual 2015. Inciso A Introducción. Párrafo 1, disponibile in <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap4A-fuerza-ES.pdf>.

Á. N. López, *La seguridad después de la guerra: nuevos referentes de seguridad para el post acuerdo de paz en Colombia*, in *Estudios de Derecho*, 76, 167, 2019, 23 ss.; L. Estupiñán Achury, *¿Es posible la paz territorial en Colombia? A propósito del Acuerdo Final de Paz entre Gobierno y Grupo FARC*, in *DPCE*, 1, 2018, 127 ss.

oppure quello del Nicaragua, dove le milizie (*turbas*) sono legate alle autorità governative, seppur non ufficialmente⁵².

L'altro problema atavico del continente è costituito dal malato rapporto che si è creato fra potere politico e quello economico. Gli stati, con l'eccezione al momento di Cuba e Venezuela, si distinguono per accentuate politiche di stampo liberista. Il fenomeno si è intensificato negli anni Settanta, favorendo l'insorgenza di stati autoritari che garantivano questo *status quo* e la prevalenza delle élites economiche, le quali richiedevano la salvaguardia dell'ordine pubblico per poter svolgere le loro attività⁵³. Peraltro, le condizioni di prosperità economica sono state influenzate dalla dipendenza nei confronti dei capitali stranieri sia in maniera diretta che indiretta. Dal primo punto di vista, emblematica è la parabola del Brasile, il quale con l'approvazione di alcuni emendamenti alla Costituzione del 1988, ha consentito già dal 1995, la penetrazione di investimenti stranieri nell'economia del paese⁵⁴. Da una prospettiva esterna, i condizionamenti economici e politici sono stati cospicui: nel Cile di Pinochet, le restrizioni delle libertà sono state strumentali all'implementazione di riforme economiche liberiste, finalizzate a mantenere intangibili la proprietà e il capitale privati.⁵⁵

Attualmente è innegabile che sia Stati Uniti che Cina condizionino in maniera significativa l'andamento economico dei paesi dell'area. Nel luglio del 2019, la segretaria esecutiva dell'Eclac (Commissione economica per l'America Latina e i Caraibi, agenzia delle Nazioni Unite) ha rivisto le previsioni per la regione portandole ad un 0,5% per il 2019 (una crescita inferiore a quella registrata nel 2018, pari allo 0,9%); mentre l'America Centrale dovrebbe crescere al 2,9% e i Caraibi al 2,1%, l'America del Sud dovrebbe rappresentare una vera e propria zavorra per l'area, con una crescita pari allo 0,2%⁵⁶. Inoltre, Cile, Perù e Uruguay

⁵² Nell'ottobre del 2019, queste milizie hanno fatto irruzione in diverse chiese che avevano dato ospitalità a donne, che avevano intrapreso uno sciopero della fame per contestare gli arresti arbitrari dei propri cari.

⁵³ M. Carducci, *Complejidad constitucional y ausencia de mecanismos de mediación en América Latina*, in J. Perez Royo, J. P. Urías Martínez, M. Carrasco Durán (ed.), *Derecho constitucional para el siglo XXI*, tomo II, Cizur Menor, 2006, 3218; A. Somma, *Il diritto latinoamericano tra svolta a sinistra e persistenza dei modelli neoliberali*, in *DPCE*, 1, 2018, 59.

⁵⁴ L'emendamento costituzionale n. 6 del 15 agosto 1995 ha soppresso l'art. 171 Cost., che imponeva restrizioni ai capitali stranieri; ha modificato anche l'art. 176 per permettere la ricerca e lo sfruttamento delle risorse minerarie e l'approvvigionamento delle fonti per l'energia elettrica, L'emendamento n. 36 del 28 maggio 2002 ha permesso la partecipazione di stranieri fino al 30% del capitale delle imprese giornalistiche e di radiodiffusione; l'emendamento costituzionale n. 5 del 18 agosto 1995 ha modificato l'art. 25 della Costituzione consentendo la privatizzazione di servizi pubblici locali di distribuzione di gas. L'Emendamento n. 8 del 15 agosto 1995 inciso XI e XII e n. 9 del 9 novembre 1995 ha consentito ai privati la ricerca e sfruttamento di giacimenti di petrolio, gas naturale e altri idrocarburi fluidi, oltre che la raffinazione del petrolio. Con la legge n. 8.031 del 12 aprile 1990 si istituisce il programma nazionale di privatizzazione poi emendata con la legge 9491 del 9 settembre 1997 che opera una definitiva privatizzazione. Cfr. M. Figueiredo, *La evolución político-constitucional de Brasil*, cit., 211 s.

⁵⁵ A. Somma, *Il diritto latinoamericano*, cit., 59.

⁵⁶ Centro militare studi strategici, *Analisi strategiche America Latina 2019*, Roma, 2019, in [http://www.difesa.it/SMD/CASD/IM/CeMiSS/DocumentiVis/Osservatorio Strategico 2019/Vol Mon 2019/RAGNO vol mon 2019.pdf](http://www.difesa.it/SMD/CASD/IM/CeMiSS/DocumentiVis/Osservatorio%20Strategico%202019/Vol%20Mon%202019/RAGNO%20vol%20mon%202019.pdf).

(maggiormente legati alla Cina) potrebbero subire una riduzione della crescita del Pil di 0,1-0,3% a fronte di una diminuzione della crescita cinese del 1%. Analogamente, Colombia, Costa Rica e Messico, maggiormente tributari dell'economia statunitense potrebbero avere una flessione fino allo 0,5% in conseguenza di una riduzione del 1% della crescita degli Stati Uniti; mentre altri, come Brasile e Argentina potrebbero risentire della crisi generale. Peraltro, queste proiezioni sono state elaborate prima dell'emergenza Covid-19, che potrebbe ulteriormente rallentare la crescita economica.

Le debolezze economiche contribuiscono a mantenere larga parte della popolazione in uno stato di precarietà e vulnerabilità che non può che alimentare il disagio sociale e l'incertezza politica. Il rischio che si paventa è l'emersione di un profondo malcontento generato da questa realtà economica in frenata.

Le grandi diseguaglianze sociali caratterizzano infatti da sempre le realtà socio-economiche latinoamericane e contribuiscono a fomentare instabilità politica e a favorire l'insorgenza di rivolte e a contrastare con il consolidamento delle democrazie⁵⁷. Le rivolte in Cile del 2019 mostrano con lampante chiarezza questo dato. Il paese andino consta di condizioni economiche abbastanza favorevoli: per la banca mondiale la percentuale di persone che vivono in povertà (cioè con meno di 4 dollari al giorno) è di 6.4% nel 2017 e il reddito pro-capite a parità di potere d'acquisto è di 25.000 dollari l'anno, il Pil è cresciuto in media del 5% annuo e il debito pubblico rappresenta solo il 25% del PIL; l'indice di Gini (che misura la diseguaglianza di reddito) è diminuita dal 52,2 del 2000 al 46,6 del reddito ed è sotto la media dei paesi americani. Tuttavia, la classe media non gode di un benessere generalizzato come il resto dei paesi occidentali, gravata dal mancato accesso a bisogni primari come la sanità, l'assistenza pensionistica, il costo delle utenze domestiche e dei trasporti⁵⁸. Se a questo aggiungiamo, le condizioni di estrema indigenza e marginalizzazione dei popoli indigeni, segnatamente della comunità Mapuche, oltre che l'oppressivo patriarcato, infarcito di violenza, si vengono a saldare rivendicazioni tese a sovvertire lo *status quo*. Queste condizioni hanno favorito la deflagrazione delle proteste che hanno costretto il Presidente Piñera, prima, a intervenire con la forza, dichiarando lo stato di assedio, che ha portato molti abusi della polizia per sedare i disordini ma poi, a promuovere l'avvio di una nuova stagione costituente⁵⁹.

⁵⁷ L. Córdoba Vianello, *Repensar la gobernabilidad de las democracias*, in D. Valadés (ed.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, Ciudad de México, 2005, 116.

⁵⁸ L. Hilbink, *New Constitution or Nothing! The Promise and Pitfalls of Chile's Constitutional Moment*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, Nov. 24, 2019.

⁵⁹ A. L. Guerrero, *¿Democracias revolucionarias en América Latina?*, in *Luchas sociales, justicia contextual y dignidad de los pueblos*, Santiago de Chile, 2020, 65; M. L. Rubinelli, *¿Un nuevo Chile está naciendo?*, ivi, 249; F. Mare *La primavera de Chile: revuelta popular y estéticas callejeras*, ivi, 95; J.M. Aguirre Oraa, *Por un futuro digno para Chile y para todo el mundo*, ivi, 313. L'adozione di una nuova Costituzione sembra essere un obiettivo ineludibile, infatti, l'80% delle persone intervistate esprime questo intendimento, L. Hilbink, *New Constitution or Nothing!*, cit., confermando, peraltro, un'altra caratteristica dell'area che associa l'adozione di un nuovo testo costituzionale come una panacea in grado di sanare tutte le lesioni perpetrate nel regime precedente, cfr. J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, Ciudad

3. La resilienza dei sistemi e le prospettive di sviluppo

La panoramica offerta nelle pagine precedenti mostra un continente ancora non in grado di mostrare democrazie compiute.

L'eziologia del mancato consolidamento è molto complessa e rarefatta; non mancano giustificazioni di tipo antropologico che riconducono a una concezione giuridica dell'ordine condizionata dal paternalismo, dal clientelismo, dalle reti familiari e dal classismo⁶⁰. In questa prospettiva, lo spirito della borghesia latino-americana non assumerebbe i medesimi connotati di quella europea o nordamericana, che invece è stato il motore per le rivoluzioni liberali⁶¹ ma invece rivestirebbe quelli tipici di una cultura di sottomissione e subordinazione.

Ciò che sembra essere cambiato rispetto alla fase ricompresa fra gli anni 70 e 90 è che vi è una minor incidenza dei colpi di stato ma ciò non conduce inesorabilmente a processi di democratizzazione quanto piuttosto all'introduzione di strumenti o istituti che, pur non qualificandosi come eversivi dell'ordine democratico, ne sterilizzano le possibilità di sedimentazione. La democrazia non è negata ma appannata. Per uscire dal porto delle nebbie nelle quali le varie esperienze sono intrappolate, sarebbe necessario incidere significativamente su alcuni ambiti in grado di rifondare la *civitas* latinoamericana. In questa prospettiva, il primo passo utile dovrebbe essere nella direzione di promuovere un robusto pluralismo alimentando il variegato mondo delle formazioni sociali, così da essere in grado di opporsi efficacemente alle tendenze cesaristiche che serpeggiano nel continente.

Come è noto la forma di stato democratica si alimenta del pluralismo sociale, istituzionale ed ideologico e quindi il solo mantenimento di procedure elettive a cadenze programmate può tramutarsi in un vuoto rituale. Pertanto, non è solo la mortificazione della sede rappresentativa che può qualificare un ordinamento come illiberale, quanto il progressivo prosciugamento di tutti quei rivoli in grado di alimentare un dibattito plurale e critico. La contrazione dello spirito democratico, infatti, può avere luogo non solo attraverso la coartazione esplicita dei diritti e delle libertà ma essiccando le sorgenti del libero pensiero.

In Brasile, Bolsonaro ha utilizzato il suo potere di nomina dei rettori delle Università per condizionarne l'autonomia, scegliendo, in molte occasioni, nella terna votata dalla comunità accademica, il candidato con meno consenso⁶². Sempre

de México, 2007, 242. Peraltro, questo processo ha conosciuto una partecipazione diffusa, vista l'organizzazione di numerosi *cabildos* organizzati su alcuni temi disegualianza, ambiente, politiche abitative e genere, configurando un aspetto innovativo rispetto al passato relativo a una partecipazione corale e trasversale e non circoscritta all'*upper class*.

⁶⁰ W. Ansaldi, *La democracia en América Latina, entre la ficción y la esperanza*, in *Anales de la Cátedra Francisco Suarez*, 34, 179, 2000. G. Alberti, *La construcción de la democracia en América Latina*, Ciudad de México, 1997.

⁶¹ H. Salgado Pesantes, *El poder judicial en el Ecuador*, in J. Perez Royo, J. P. Urías Martínez, M. Carrasco Durán (comp.), *Derecho constitucional para el siglo XXI*, tomo II, Cizur Menor, 2006, 3342 ss.

⁶² A. Moreira Maués, *Bolsonaro's First Year: Trying to Erode Democracy*, in *Int'l J. Const. Blog*, 1° febbraio 2020, in <http://www.iconnectblog.com/2020/02/bolsonaros-first-year-trying-to-erode-democracy>.

nell'*ex* colonia portoghese, il Presidente, contraddicendo una prassi inaugurata dal Presidente Lula, ha nominato il Procuratore generale, al di fuori della terna preparata dall'Associazione nazionale dei procuratori nazionali.

Un altro aspetto che qualifica questo periodo di incertezza democratica nell'area è costituito dall'uso – a dir poco – spregiudicato delle fonti di informazione. È soprattutto l'utilizzo dei *social networks* che sembra condizionare la tenuta della democrazia. Il tema è complesso e oggetto di attenta riflessione da parte della dottrina e riproporre qui il dibattito sarebbe un'impresa ardua. Ci preme soltanto sottolineare come il fenomeno delle *fake news* sembra aver pervaso il dibattito politico in maniera robusta, alterando di fatto la coscienza collettiva⁶³. Il fenomeno è di per sé preoccupante perché ha assunto forme pandemiche a qualsiasi latitudine del globo. Pur consapevoli che l'alterazione informativa non è appannaggio esclusivo dei paesi latinoamericani, certo è che non possono che emergere preoccupazioni maggiori laddove il tasso di alfabetizzazione sia in generale più basso⁶⁴ e non vi sia una stratificata cultura politica e civica.

Cittadini meno attrezzati culturalmente sarebbero più sensibili alla disinformazione circolante soprattutto sul web e una bassa comprensione dei valori democratici renderebbero le persone meno vigili nel presidiare i fondamenti della forma di stato⁶⁵.

Per alcuni studiosi, infatti, sarebbe necessaria una cultura civica, che presupponga un'adesione al sistema democratico, solo in questo modo il regime potrebbe aspirare a una sua stabilità e diverrebbe impermeabile ai tentativi di minarne le fondamenta⁶⁶. Viene in risalto allora il tema dei valori, cioè la necessità di costruire una società che li condivide in maniera profonda in modo da ostacolare venature illiberali⁶⁷.

Questa palingenesi, però, sembra essere ancor distante, anche perché l'America Latina è pervasa da pulsioni populiste che si manifestano a varie latitudini. Il fenomeno, infatti, non può che accrescere lo iato fra modello democratico e realtà istituzionale. Se consideriamo che la versione ipertrofica della forma di governo presidenziale in America Latina mortifica il processo di democratizzazione, è inevitabile affermare che colui che incarna l'organo sarà molto riluttante a limitare il proprio potere, consentendo l'introduzione di istituzioni indipendenti e autonomi. Il mantenimento del potere allora passa

⁶³ Per tutti cfr. M. Barberis, *Come internet sta uccidendo la democrazia: populismo digitale*, Milano, 2020; P. Passaglia, *Fake news e fake democracy. Una convergenza da scongiurare*, in *federalismi.it*, focus 11, 2020; E. Lahner, *Fake news e democrazia*, in *Media Law*, 1, 2019.

⁶⁴ Per qualche riflessione in questo ambito nel contesto latinoamericano, sia consentito rinviare a: E. Ceccherini, S. Rodríguez, *Alla ricerca della verità perduta. Il ruolo del giudice nel contrasto alla disinformazione politica*, in L.E. Ríos Vega, I. Spigno (comp.), *La rappresentanza nell'era digitale*, Napoli, 2020, 183 ss. e ancora, R. Rodríguez Mondragón, A. Cárdenas González de Cosío, *Los jueces en tiempos de redes sociales*, ivi, 225 ss.

⁶⁵ Basti pensare che in un sondaggio del 2002, il 63% dei brasiliani non sapeva cosa fosse la democrazia (una delle percentuali più alte in tutto il latinoamerica mentre El Salvador vanta la seconda con il 46%) M. Figueiredo, *La evolución político-constitucional de Brasil*, cit., 214.

⁶⁶ Su questo tema già: G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture*, Princeton, 1963, 61.

⁶⁷ Sulla funzione integratrice della costituzione come valore, R. Smend, *Costituzione e diritto costituzionale*, (trad. it. *Verfassung und Verfassungsrecht*), 1927, Milano, 1988. 59.

attraverso il richiamo “mitologico” al popolo, al quale il *leader* dice di sottomettersi. In questo caso, l’ottica populista “vede” soltanto la regola della maggioranza⁶⁸, meritevole di imporsi perché prosopopea degli interessi del popolo. In questa prospettiva, è frequente l’introduzione di istituti di democrazia diretta e partecipativa in grado di riconnettere la volontà popolare con il progetto politico del Presidente di turno. Proprio questo assunto di base rende molto difficile arginare l’impatto del populismo, che si presenta come un progetto politico di alta “moralità” arduo da scardinare, in quanto vanta una legittimazione intrinseca destinata anche a contrastare qualsiasi richiamo al principio di legalità costituzionale⁶⁹. Solo la *voluntas populi* conta, marginalizzando, invece, alcuni elementi costitutivi del costituzionalismo liberale come il principio di legalità, di giustiziabilità, di separazione dei poteri, di rigidità costituzionale. Il raggiungimento del benessere della collettività diventa titolo legittimante per intervenire anche in dispregio delle regole del gioco costituzionale, trasformando il populismo in una manifestazione del potere costituente⁷⁰.

Si afferma quindi una visione di una società manichea in cui si contrappone da una parte lo spirito del popolo e dall’altra in generale gli apparati di potere pubblico e privato. La retorica populista, infatti, si alimenta del disagio che le società latinoamericane soffrono in confronto alle *élites*, che sono indicate come nemiche del progresso. Ma proprio in questa ottica, si disvela la fallacia del pensiero populista, in quanto il progetto di redenzione sociale è basato su un’entità amorfa, plasmata a seconda degli obiettivi del personaggio politico che si abilita a interpretare i *desiderata* della base. Le parole di Evita Duarte Perón illuminano questa affermazione: «*descamisado* è colui che si sente popolo. Questo è importante – aggiunge – sentirsi popolo, amare, soffrire, gioire come fa il popolo, anche se non ci si veste come il popolo, circostanza puramente accidentale»⁷¹. Il riferimento è allora a un’entità amorfa e al contempo magmatica che non è destinataria di un progetto politico generale ma solo riferimento politico per la legittimazione di alcune scelte politico-istituzionali ed economiche.

Il pericolo di manipolazione è molto alto anche perché come indicato *supra*, il livello di alfabetizzazione è in molti casi medio-basso, mentre alcune condizioni ambientali come l’indigenza o il tasso di violenza nella società inducono a ritenere rassicuranti soluzioni che apparentemente possano garantire condizioni di vita più accettabili ma che possano costituire un sacrificio delle libertà fondamentali.

Peraltro, l’impersonalità del popolo rende il riferimento evanescente e non ha mai prodotto nell’area politiche inclusive o di promozione sociale incisive; in altre parole, il populismo non si è mai convertito all’egalitarismo liberale democratico, che potrebbe essere garantito solo da solide democrazie.

⁶⁸ C’è chi parla di riduzionismo. E. Laclau, *La ragione populista* (2005), Roma-Bari, 2008.

⁶⁹ Sui vari significati di populismo, cfr. L. Incisa di Camerana, *Populismo*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (curr.), *Dizionario di politica*, Torino, 2004, 823 ss.

⁷⁰ Per questa sovrapposizione fra potere costituente e populismo, cfr. G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza*, Torino, 2019, 124 ss.; P. Blokker, *Populism as a Constitutional Project*, in *Int’l Journ. of Const. L.*, 2019, 537 ss.

⁷¹ E. Perón, *La ragione della mia vita*, Milano, 1952.

Un evidente corollario di quanto affermato è definito dal fatto che la logica oppositiva del populismo disegna delle coordinate di sistema con caratteristiche escludenti.

La compressione dei diritti nel continente ha, infatti, anche dei destinatari privilegiati, logicamente annoverabili fra i soggetti più vulnerabili e qui il riferimento d'obbligo è alle popolazioni autoctone, le quali sembrano più di altri soffrire l'endemica rarefazione delle tutele. Nonostante le Costituzioni più recenti si prodighino nello sforzo di riformulare le basi fondative del *pactum societatis* includendo il paradigma indigeno, le condizioni delle comunità aborigene permangono fragili⁷². Anzi, la difesa dei loro diritti è uno di quegli ambiti in cui più di tutti emerge una consolidata inerzia del legislatore, quando non vi siano addirittura interventi attivi lesivi.

Qualche parola va spesa anche per le discriminazioni di genere, che sono il precipitato di società machiste, da sempre organizzate in modo patriarcale e che non includono nel proprio paradigma ontologico la diversità di genere⁷³.

Un episodio su molti dà conto di quanto il tema costituisca un *punctum dolens* in queste società⁷⁴. Quando è stato celebrato il referendum sull'Accordo di pace fra FARC e autorità colombiane il 2 ottobre 2016, *magna pars* della propaganda contro il NO si basava sulla (peraltro) falsa notizia che il testo del documento prevedesse l'implementazione della ideologia di genere; ciò con l'intento di persuadere gli elettori che il contenuto degli accordi avrebbe sovvertito le coordinate consolidate della società colombiana. Ciò dimostra come il tema possa essere divisivo e come la comunità sia rocciosa nei confronti della penetrazione delle politiche di inclusione, tradendo quindi le aspirazioni di un sistema democratico.

Lo spregio verso i più deboli non può trovare albergo in uno stato democratico, soprattutto perché tradisce quelle aspirazioni di liberazione e promozione dell'individuo che si annidano nello stesso concetto di democrazia. Emerge dunque che la disegualianza, l'esclusione e l'ingiustizia fungono da barriere per l'implementazione della democrazia, consentendo al massimo solo la realizzazione della democrazia procedurale.

Inoltre, non si può dimenticare come le transizioni democratiche non possano prescindere dall'aspirazione di affermazione della giustizia, che deve essere declinata attraverso una chiara e robusta condanna del passato. Invece, in nome della riconciliazione nazionale, le autorità politiche hanno preferito non

⁷² Anche in questo caso il Brasile segna il caso limite soprattutto sotto la Presidenza Bolsonaro in cui alcuni territori isolati abitati da comunità autoctone sono state oggetto di occupazione, tanto da far parlare di una sorta di genocidio etnico. A. Moreira Maués, *Bolsonaro's First Year: Trying to Erode Democracy*, cit.; tali eventi sono diffusi: nel 2003 in Bolivia, il Presidente Gonzalo Sanchez de Lozada ha realizzato repressioni violente contro i popoli indigeni.

⁷³ Tanto per fare un dato: nel 2016, la direttrice regionale dell'ONU para las Américas y el Caribe, Lara Blanco, ha sostenuto che il tasso di femminicidi nell'area è uno dei più alti al mondo.

⁷⁴ *Latinoamérica es la región más peligrosa del mundo para las mujeres*, in <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2017/11/latinoamerica-es-la-region-mas-peligrosa-del-mundo-para-las-mujeres/>

affrontare il tema della giustizia di transizione⁷⁵. Si tratta di un ambito particolarmente delicato per qualsiasi ordinamento e che va a lambire corde extragiuridiche come la verità e la memoria. Proprio per questo il diritto stenta a trovare un adeguato bilanciamento fra le varie componenti, opacizzando i confini fra vittime e colpevoli, contribuendo, però, a non sanare le ferite che rischiano di infettare le neodemocrazie⁷⁶.

Queste ambiguità hanno attraversato molte esperienze⁷⁷. In generale, la via giurisdizionale penale è stata quella meno praticata, al suo posto, si è preferito metodi conciliativi, come le Commissioni per la verità e la giustizia, che hanno avuto il compito di accertare la verità ma non procedere a condanne⁷⁸. In molteplici casi, i Parlamenti hanno approvato leggi di amnistia con le quali si è garantito un perdono giudiziale, tale da rendere potabili anche per la vita politica coloro che avessero ricoperto cariche istituzionali di rilievo ed erano stati responsabili di violazione dei diritti. In questi casi, infatti, l'assenza di un'esplicita condanna penale o politica degli individui compromessi con i regimi autoritari se, da un lato contribuisce ad ampliare l'arco delle forze politiche che partecipano alla fase costituente e consente di procedere al cambiamento di regime con un più alto tasso di concordia, dall'altra parte, forse non permette un incisivo rinnovamento della classe dirigente e non salda le fratture che si sono realizzate nella società, frustrando le aspirazioni di giustizia e nutrendo la sfiducia nelle istituzioni pubbliche⁷⁹.

Per esempio in Argentina il Presidente Alfonsín ha istituito la *Comisión nacional sobre la desaparición de personas*, tuttavia, contestualmente il Parlamento ha

⁷⁵ In generale, N. Hadjgeorgiu, *Protecting Human Rights and Building Peace in Post-Violence Societies*, A. Mihr, *Transitional Justice and the Quality of Democracy*, in *Int'l Journ. Conflict and Violence*, 7, 2, 2013, 298 ss.; R. I. Rotberg, D. Thompson (eds.), *Truth versus Justice: The Morality of Truth Commissions*, Princeton, 2000; E. Wiebelhaus-Barahm, *Truth Commissions and Transitional Justice: The Impact on Human Rights and Democracy*, New York, 2010.

⁷⁶ A. Mastromarino, *Stato e memoria. Studio di diritto comparato*, Milano, 2018.

⁷⁷ E.A. Crenzel, E. Allier-Montaña (Coords.), *Las luchas por la memoria en América Latina. Historia reciente y violencia política*, Madrid-México, 2015.

⁷⁸ J. Saldanha, I. Cervantes, *Justiça de transição na América Latina: conceitos e geometrias variáveis no tempo*, in L. Mezzetti, E. Ferioli (curr.), *Giustizia e costituzione*, Bologna, 2018, 135; G. Illuminati, L. Stortoni, M. Virgilio (curr.), *Crimini internazionali tra diritto e giustizia. Dai Tribunali internazionali alle Commissioni Verità e Riconciliazione*, Torino, 2000, 161 ss.; *Las Comisiones de la verdad en América Latina*, in www.derechos.org/nizkor/doc/verdad.html. V. anche P.B. Hayner, *Fifteen Truth Commissions 1974 to 1994: a Comparative Study*, in *Human Rights Q.*, 1994, 600 ss.; M. Vassallo, *Truth and Reconciliation Commissions: General Considerations and a Critical Comparison of the Commissions of Chile and El Salvador*, in *Inter-american L. Rev.*, 2002, 153 ss.; R. I. Rotberg, D. Thompson, *Truth v. Justice. The Morality of Truth Commissions*, Princeton-Oxford, 2000; P. B. Hayner, *Unspeakable Truths Facing the Challenge of Truth Commissions*, New York-London, 2002.

⁷⁹ Efficaci sembrano le parole di censura verso questa attitudine che definiscono: «se encubre con una pretendida moralidad (no pone bajo sospecha a todo un estamento por más tiempo) lo que resulta en el fondo una actitud carente de ética; miedo al más fuerte (FF. AA.) en menoscabo del más débil, pues al fin y al cabo, ¿qué son unos cuantos miles de personas que claman justicia por sus familiares desaparecidos y cuyas armas son únicamente el dolor y la reivindicación de la memoria y dignidad de los suyos?» L. Vilchez Marín, *No al punto final*, in *El País*, 21 Febrero, 1987.

approvato la ley 4 giugno 1987 “ley de obediencia debida” e la ley n. 23492 del 23 dicembre del 1986 “ley de punto final” sulla prescrizione circa la perseguibilità di persone responsabili di reati contro la persona. L’impunità è stata poi temperata grazie ad alcune sentenze della Corte suprema di giustizia che hanno dichiarato invalide le disposizioni di clemenza ma ciò non toglie come forte sia stata la spinta a “chiudere i conti con il proprio passato” occultando le responsabilità personali dei generali. Questa tendenza non sembra esse sopita, tanto che nel marzo 2019, una risoluzione della Commissione interamericana dei diritti umani ha chiesto espressamente al Parlamento guatemalteco di non procedere all’approvazione di una legge che prevedeva la concessione di una amnistia con effetti retroattivi per tutti i condannati e i detenuti in attesa di giudizio per gravi reati internazionali commessi durante la Guerra civile tra il 1960 e il 1996. Una misura che interesserebbe anche le persone accusate o ritenute responsabili di genocidio e di lesa umanità.

Sicuramente un ostacolo a queste operazioni di riconciliazione, che nascondono di fatto l’impunità, è costituito dall’ordinamento internazionale. La Corte interamericana ha infatti affermato che le leggi che escludono la responsabilità penale di coloro che hanno posto in essere condotte lesive dei diritti umani sono contrarie alla Convenzione interamericana, in quanto al suo art. 13.1 viene sancito il diritto a chiedere e a ricevere informazioni e questo sarebbe precluso ai familiari delle vittime, qualora non fosse possibile realizzare indagini e celebrare processi per accertare le responsabilità delle suddette violazioni. Inoltre, vi sarebbe anche la lesione degli artt. 8 e 25 della stessa Convenzione in merito alle garanzie giurisdizionali. A tal uopo, i giudici hanno ritenuto che sussista un obbligo per tutti gli Stati aderenti al Patto di San José di aderire alla giurisprudenza della Corte in merito a queste leggi, così come prescrive l’art. 2 della convenzione medesima e pertanto, gli apparati statuali devono adeguare il proprio ordinamento ai dispositivi delle sentenze⁸⁰. In sintesi, la Corte ha sancito che le leggi, che assicurano l’impunità ai responsabili di crimini contro l’umanità, sono da ritenersi inconvenzionali. L’ordinamento internazionale, inoltre, può essere in grado di opporsi alle derive autoritarie, laddove abbiano inizio attraverso l’indizione degli stati di assedio. Non mancano infatti sentenze di condanna per gli Stati che hanno proceduto alla sospensione dei diritti fondamentali senza darne opportuna comunicazione all’Organizzazione degli Stati americani (Baena Ricardo v. Panama)⁸¹. Particolare rilievo ha avuto la sentenza Zambrano⁸², con la quale

⁸⁰ Sul tema per tutti si veda la sentenza Caso Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre y otros) v. Perù.

⁸¹ Sul tema in generale cfr. M. Di Bari, *La coerenza interpretativa delle corti internazionali come plausibile parametro capace di tipizzare i caratteri dell'emergenza. Il diritto fondamentale ad un giusto processo rientra nella definizione di non-derogable rights?*, in S. Bonini, L. Busatta, I. Marchi (a cura di), *L'eccezione nel diritto*, Napoli, 2015, 45 ss.; L. Bonnate, *Internazionalizzare la democrazia dei diritti umani*, in L. Ferrajoli (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, 2001, 266 s

⁸² Zambrano Vélez et al. v. Ecuador, 4 luglio 2007. E. Ferrer MacGregor, A. Herrera García, *La suspensión de garantías en la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, in E. Ferrer MacGregor, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, 2a. ed., Madrid, 2016,

l'organo giurisdizionale ha cesurato l'utilizzo dell'esercito in quanto lo Stato non aveva preventivamente indicato l'area delle operazioni coinvolte e non ha giustificato le ragioni dell'indizione dello stato di emergenza.

L'influenza dell'ordinamento internazionale può essere di decisiva importanza affinché le incerte democrazie latinoamericane possano intraprendere percorsi virtuosi. D'altra parte, è dimostrato anche in Europa che l'integrazione sovranazionale può essere considerata un'efficace (almeno per ora) barriera alle involuzioni democratiche di alcuni paesi⁸³. Il sistema interamericano, seppure a uno stato embrionale rispetto all'esperienza del vecchio continente, ha iniziato a tessere una ragnatela con la quale arginare le pulsioni antidemocratiche; l'auspicio è che il processo possa essere affiancato da un miglioramento complessivo delle condizioni economiche e sociali dei Paesi.

Eleonora CECCHERINI
Università di Genova
eleonora.ceccherini@unige.it

997; M. Carducci, *Costituzionalismo emancipatorio e "ciclo progressista" in America Latina*, in *DPCE*, 1, 2018, 107 ss.

⁸³ Qui il riferimento è a Ungheria e Polonia e alla costante vigilanza posta in essere dalle istituzioni dell'Unione europea. Un'ulteriore esperienza di rilievo è l'attività della Commissione di Venezia, cfr. P. Craig, *Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy*, in G. Shaffer, T. Ginsburg, T. C. Halliday (eds.), *Constitution-Making and Transnational Legal order*, Cambridge, 2019, 156-187.